

GUILLERMO CARLOS ARIAS



# DERECHO

---

# PARLAMENTARIO

Concepto - Fuentes  
Proceso y acto parlamentario  
La génesis de la ley en la  
provincia de Córdoba

Biblioteca de la Corte Suprema	
Nº de Orden	121.133
Ubicación	FS236

Córdoba  
2009

---

## ÍNDICE GENERAL ✓

---

Introducción .....	11
--------------------	----

### PRIMERA PARTE

#### CONCEPTO DE DERECHO PARLAMENTARIO ✓

1. Necesaria digresión .....	21
2. ¿El Derecho Parlamentario es una rama del derecho? .....	23
3. Denominación: ¿Derecho Parlamentario o Derecho Legislativo? .....	27
4. Definiciones doctrinarias .....	29
5. Nuestra definición .....	35
Acotaciones previas .....	35
Acotaciones posteriores .....	38
6. Derecho Parlamentario en los “parlamentos” de pactos o acuerdos multilaterales .....	43

### SEGUNDA PARTE

#### LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO ✓

Introducción .....	49
--------------------	----

#### Capítulo I - La Constitución

1. Alcance del término en el Derecho Parlamentario .....	53
2. Contenido del Derecho Parlamentario constitucional .....	57

3. Sobre equivalencias terminológicas en el derecho comparado .....	60
4. Normas de Derecho Parlamentario en las constituciones .....	62
4.1. Normas referidas específicamente al Poder Legislativo (u otro término equivalente) .....	63
4.2. Normas otorgantes de potestades colegislativas a otros poderes ...	66
4.2.a. Facultades colegislativas del Poder Ejecutivo .....	66
4.2.b. Facultades colegislativas del Poder Judicial .....	70
4.2.b'. Intervención de Tribunales o Cortes Constitucionales en la formación de leyes .....	71
4.2.c. Facultades colegislativas de municipios y provincias ....	73
4.2.c'. Las "instrucciones" de la Legislatura local a senadores nacionales .....	75
4.2.c". La participación de las provincias en la elaboración de la Ley de Coparticipación Federal (art. 75 inc.2 de la C.N.) .....	77
4.2.c"". En el derecho comparado .....	84
4.2.d. Facultades colegislativas del "Poder Popular" (institutos de democracia semidirecta) .....	86
4.2.e. Otros sujetos con potestades colegislativas .....	91
4.3. Cláusulas "dispersas" en las constituciones, referidas a funciones no legislativas del Congreso .....	92

## Capítulo II – El reglamento parlamentario ✓

1. ¿Ley Orgánica del Poder Legislativo o Reglamento Interno? .....	99
2. Por qué es preferible Reglamento Interno a Ley Orgánica del Poder Legislativo (Una breve consideración sobre la Autonomía Parlamentaria) .....	102
3. Definición de Reglamento Parlamentario .....	103
4. Naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario .....	104
4.1. Norma supralegal .....	104
4.2. Reglamento Parlamentario y administrativo son esencialmente distintos .....	108
4.3. Más opiniones sobre la naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario .....	111

4.3.a. Reglamento Parlamentario como normas estatutarias o corporativas .....	111
4.3.b. Reglamento Parlamentario como simple resolución de Cámara .....	112
4.3.c. Reglamento Parlamentario como normas de mero funcionamiento y aplicación acotada ("interna corporis") .....	113
4.3.d. Reglamento Parlamentario como reglamento administrativo .....	115
4.3.e. Nuestra posición .....	116
5. El Reglamento Parlamentario es parámetro de constitucionalidad de leyes .....	116
5.1. Clasificación de normas reglamentarias de acuerdo a la obligatoriedad de su observancia en el procedimiento legislativo .....	124
5.1.a. Cláusulas reglamentarias clonadas de la Constitución .....	128
5.1.b. Normas reglamentarias que desarrollan y pormenorizan cláusulas constitucionales .....	129
5.1.c. Normas reglamentarias innovadoras que disciplinan aspectos no contenidos en la Constitución .....	131
5.1.d. Normas reglamentarias de orden administrativo .....	132
6. La reserva reglamentaria .....	133

## Capítulo III – La ley ✓

1. Derecho Parlamentario legal por expresa reserva constitucional .....	138
2. Leyes no ordenadas por la Constitución que son fuente del Derecho Parlamentario .....	140
3. Leyes invasoras de la competencia reglamentaria .....	142

## Capítulo IV – Usos y costumbres

1. Generalidades .....	145
2. En el Derecho Parlamentario puede admitirse la costumbre <i>contra legem</i> .....	146

- 3. Excepción ..... 149
- 4. Ejemplos ..... 150

### Capítulo V - La legisprudencia (Los llamados "Antecedentes" o "Jurisprudencia Parlamentaria")

- 1. Las normas que lo conforman ..... 153
- 2. Denominación ..... 154
- 3. Importancia y límites de la legisprudencia ..... 156
- 4. Ejemplos ..... 157

### Capítulo VI - La jurisprudencia

- 1. Brevísimo comentario sobre el control de constitucionalidad del producto parlamentario ..... 161
- 2. Derecho Parlamentario (formación de leyes) en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ..... 164
  - 2.1. Fallos de la C.S.J.N. sobre el trámite de sanción de leyes .... 164
  - 2.2. Fallos de la C.S.J.N. referidos a las etapas del proceso legislativo a cargo del Poder Ejecutivo ..... 169
- 3. Jurisprudencia sobre atribuciones no legislativas del Congreso. Remisión ..... 172
- 4. Derecho Parlamentario en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. Remisión ..... 173

## TERCERA PARTE

### EL PROCESO Y EL ACTO PARLAMENTARIO ✓

- Introducción ..... 181

### Capítulo I - El proyecto

- 1. Las partes de un proyecto ..... 186
  - 1.1. La parte dispositiva del proyecto ..... 186
  - 1.2. Los fundamentos, argumentación o el argumento del proyecto ..... 187
  - 1.3. La firma del proyecto ..... 191

- 2. La iniciativa popular de proyectos de ley (Breves consideraciones sobre las leyes que regulan la Nación y en Córdoba) ..... 193
  - 2.1. Requisitos (firma, argumentación, cámara de origen y materias prohibidas) de la iniciativa popular en las normas constitucionales y legales ..... 193
  - 2.2. Necesario tratamiento en sesión del proyecto con iniciativa popular o la prohibición del "cajoneo" ..... 196
- 3. El proyecto de ley del Poder Ejecutivo (la *forma* del acto) ..... 199
  - 3.1. Competencia para ser autor de proyectos de ley del Poder Ejecutivo ..... 202
  - 3.2. El refrendo ministerial ..... 203
- 4. La forma y el contenido de los proyectos de ley del Poder Judicial ..... 203
  - 4.1. ¿Cómo ejerce su "iniciativa legislativa" el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba? ..... 205
  - 4.2. Sobre qué materias tiene iniciativa legislativa el Poder Judicial ..... 207
  - 4.3. El proceso de los proyectos de ley iniciados por el Poder Judicial ..... 209

### Capítulo II - El estado parlamentario de los proyectos

- 1. Presentación del proyecto ..... 211
- 2. Incorporación del proyecto a los *asuntos entrados* ..... 213
- 3. La adquisición del *estado parlamentario* ..... 215
- 4. La omisión de la lectura de los asuntos entrados que adquieren el estado parlamentario ..... 216
- 5. *Estado parlamentario* de proyectos no publicados o el ingreso después de hora ..... 220
- 6. Algunos efectos de la adquisición de estado parlamentario ..... 221

### Capítulo III - El proceso parlamentario en el seno de las comisiones internas de la Cámara Legislativa

- 1. La Comisión Interna: justificación, denominación y funciones ..... 226
- 2. Jurisprudencia. Remisión ..... 232

3. Cómo se desarrolla el proceso parlamentario en las Comisiones .....	232
4. El despacho de comisión .....	235
5. El despacho sobre más de un proyecto .....	236
6. Proyectos enviados a más de una comisión .....	237
7. Despachos disidentes .....	240
8. No es necesaria mayoría agravada en el despacho aun cuando lo sea para la sanción de la ley .....	241
9. Retardo de labor de la Comisión. Inexistencia de despacho minoritario sin uno de mayoría .....	242
10. Mayorías y minorías en el seno de la comisión. Efectos jurídicos de los despachos .....	246
11. Indelegabilidad a las Comisiones de leyes que requieran mayoría agravada .....	248
12. La incorporación del despacho a las publicaciones oficiales de la Cámara .....	249

#### Capítulo IV - La continuidad del proceso parlamentario en la Cámara reunida en sesión

1. El Orden del Día .....	252
2. El tratamiento "sobre tablas" de los proyectos .....	254
3. La Comisión de Labor Parlamentaria .....	256
4. La constitución de la Cámara en sesión .....	259
4.1. Quórum .....	259
4.1.a. ¿Los "vices" forman parte del quórum? .....	261
4.1.b. El quórum no es necesario para continuar la sesión .....	262
4.2. Las mayorías para decidir .....	264
4.2.a. Los casos ordinarios .....	264
4.2.b. La mayoría absoluta .....	265
5. El debate .....	266
5.1. Las mociones .....	268
5.1.a. <i>Mociones de orden</i> .....	270
5.1.a'. Las mociones de orden en particular .....	273
5.1.a". Algunas mociones de orden no enumeradas en el artículo específico .....	281

5.1.a". Mociones consideradas como <i>de orden</i> sin serlo .....	283
--------------------------------------------------------------------	-----

#### Capítulo V - Maneras de manifestarse de las Cámaras Legislativas

##### Capítulo VI - Proyectos de ley

1. La Ley. Generalidades .....	291
2. El proyecto de ley sancionado ¿sigue siendo un proyecto? .....	294
3. Trámite de sanción y promulgación de la ley en el Congreso y el Poder Ejecutivo Nacional. Remisión .....	297
4. Promulgación, veto parcial, promulgación fraccionaria. Remisión .....	298

#### CUARTA PARTE

##### ELABORACIÓN DE LA LEY EN CÓRDOBA //

<b>Generalidades.</b> Las tres fases de elaboración de la ley .....	303
---------------------------------------------------------------------	-----

<b>Capítulo I - La fase de iniciativa</b> .....	307
-------------------------------------------------	-----

##### Capítulo II - La fase constitutiva o de sanción de la ley en la Legislatura Unicameral

1. La celeridad en la sanción vs. el estudio y la posibilidad de enmienda de errores .....	310
2. Doble lectura y audiencia pública .....	311
3. El intervalo entre dos lecturas .....	315
4. Las leyes que se sancionan con el procedimiento de doble lectura .....	316
4.1. Declaración de necesidad de reforma constitucional .....	318
4.2. Ley de presupuesto .....	319
4.3. Código Tributario .....	320
4.4. Ley impositiva .....	320
4.5. Leyes que versen sobre empréstitos .....	321
4.6. Otras leyes dispuestas por la Legislatura .....	323

5. La Audiencia Pública Legislativa .....	324
6. El rechazo al proyecto. Efectos: prohibición de su reiteración durante cierto plazo: un caso jurisprudencial y jurisprudencial ...	329
<b>Capítulo III – La fase integrativa de eficacia de la ley</b>	
1. La remisión de la ley al Poder Ejecutivo para promulgación sin examen .....	332
2. La eficacia de la ley dada por el Poder Popular (referéndum) .....	333
2.1. Generalidades y efectos .....	333
2.2. Denominación. Obligatoriedad. Mínima participación. Votos afirmativos .....	337
2.3. Leyes que se someten a referéndum para su eficacia .....	339
3. El examen del Poder Ejecutivo al proyecto de ley sancionado (promulgación o veto) .....	341
3.1. El examen .....	342
3.2. La promulgación .....	343
3.3. El veto .....	347
3.3.a. El veto de proyectos propios y de mayorías especiales para su sanción .....	348
3.3.b. El veto total .....	350
3.3.c. La insistencia parlamentaria .....	350
3.3.d. Imposibilidad de “aceptar parcialmente” un veto total .....	351
3.3.e. El veto parcial y la promulgación de la parte no vetada .....	352
4. El veto y la promulgación en el Derecho Parlamentario cordobés .....	355
4.1. El proceso parlamentario ordinario ante un veto total .....	355
4.1.a. La aceptación del veto total .....	356
4.1.b. El efecto de la aceptación del veto total .....	357
4.2. El “problema” del veto parcial y la promulgación de la parte no vetada .....	358
4.2.a. No hay aceptación ficta del veto parcial .....	359
4.2.b. Tampoco hay aceptación tácita del veto parcial .....	361
4.2.c. La promulgación de la parte no vetada. “Unidad del proyecto” y “autonomía normativa” .....	363

4.2.d. La promulgación fraccionaria y tratamiento parlamentario del veto parcial .....	365
4.2.e. Insistencia parlamentaria parcial de las partes no vetadas .....	365
<b>Epílogo</b> .....	367
<b>Anexos</b>	
- Anexo 1 - Reglamento de la Legislatura de la Provincia de Córdoba .....	371
- Anexo 2 - Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación referidos a los debates parlamentarios, dictámenes de comisiones internas y fundamentos o mensajes de elevación de proyectos como pauta interpretativa de la ley .....	401
- Anexo 3 - Mayorías en la Legislatura de Córdoba) .....	415
- Adenda al Anexo 3 - Lo que después se estableció sobre la mayoría de dos tercios (o lo que antes se dijo, en primera persona y singular) .....	421
- Anexo 4 - Iniciativa popular y referéndum (Normas legales y constitucionales) .....	423
- Anexo 5 - Fallos de la C.S.J.N.- El veto y la promulgación de la ley .....	431
<b>Bibliografía</b> .....	441 ✓